

# KENTSEL ARSA ÜRETİMİ PANELİNİN DÜŞÜNDÜRDÜKLERİ...<sup>1</sup>

**Doç. Dr. Erol KÖKTÜRK**

Harita Mühendisi

HKMO İzmir Şubesi tarafından düzenlenen “Kentsel Arsa Üretimi” konulu panel, 15 Nisan 1995 Cumartesi günü, 100 kişinin katılımıyla yapıldı. Panelde sunuşlar ve tartışmalar 5 saat sürdü. Doç. Dr. Erol KÖKTÜRK'ün yönettiği panele konuşmacı olarak, Toplu Konut İdaresi Başkanı Yiğit GÜLÖKSÜZ, Arsa Ofisi Genel Müdürü Doç. Dr. Nadir N. ÜNAL, Karşıyaka Belediye Başkanı Kemal BAYSAK, Dokuz Eylül Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Öğretim Üyesi Dr. Yıldırım ORAL, Konak Belediyesi Harita Müdürü İlhan EKİNCİOĞLU katıldılar.

Konunun geniş bir perspektiften ele alındığı panelde, farklı yaklaşımlar ve öneriler de ortaya kondu. Bu panelin tamamı Odamız tarafından yayımlanacağından bu yazıda bir özet derleme yapılacaktır. Bu yapılırken konuşmacıların söylediklerini teke tek ele almak yerine, ortaya çıkan görüşler, isim verilmeksizin bir araya getirilecektir.

## 1. TERMİNOLOJİ KONUSU

Panelin başlığı “Kentsel Arsa Üretimi” olarak konulmuştur. Bununla konunun “kentsel alan” boyutu vurgulanmış olmaktadır. Ancak kentsel kavramı ile arsa kavramını yan yana kullanmak pek doğru değildir. Çünkü terimin anlamı açısından arsa zaten kentseldir. Dolayısıyla “kentsel arsa” demek bir yinelenmiş kavram ortaya koymak demektir.

Öte yandan arsa ile üretim kavramları da, kabul görmüş olmasına karşın tartışmalara neden olmaktadır. Çünkü üretim kavramı mal (meta) özelliği olan nesnelere için geçerlidir. Üretilmeyen nesnelere mal anlamında ürünler ortaya koymak da olanaklı olmamalıdır. Üretilmeyen nesnelere başında da toprak gelmektedir. Bu nedenle toprağın kendisinden yeni bir toprak biçimi üretmek yerine, toprağın bir kullanım türünden diğerine dönüşümünden söz etmek daha doğru olabilir.

Bu durumda kırsal toprak-kentsel toprak-arsa sıralaması değerlendirme konusu yapılabilir. Bu durumda her toprak parçasını arsa olarak nitelememek gerekir. Arsa, yazında, imar hakları verilmiş ve altyapıya bağlanmış toprak parçasıdır. Bu tanım içinde parselleme koşulunu barındırmamaktadır.

O zaman bir toprak kırsal kullanımdan kentsel kullanıma geçerken, son aşama olarak arsa niteliğini kazanmaktadır. Dolayısıyla kentbilim anlamında her kentsel toprak parçası arsa değildir. Ama bizde plan uygulamaları sonucu oluşan, deyim yerindeyse imarlı parsel “arsa” olarak tapuya tescil edilmektedir. Bu da tapu sicil düzeni ile kentbilimin çelişmesi olarak ortaya çıkmaktadır.

## 2. KONUNUN ÖNEMİ VE PANELİN ÇERÇEVESİ

Terminolojik tartışmalar sürse de, arsa üretimi kavramı kabul görmekte ve yaygın biçimde kullanılmaktadır. Hele hele son zamanlarda çok daha sık duyulmaktadır. Kentleşmenin aldığı yeni

---

<sup>1</sup> 1995 yılında panel sonrası kaleme alınmış, ancak herhangi bir yerde yayınlanmamıştır.

boyutlar çerçevesinde konu güncel bir konu durumuna geldi. Ama arsa üretimi, güncel olduğu kadar stratejik de bir konu.

Konunun stratejik olmasını belirleyen faktörler kentleşme sürecinin kendisinden gelmektedirler. Kentleşmenin ülkemizdeki karakteristikleri, aşırı göç, plansız gelişmeler, kaçak ve kendiliğinden yapılaşmalar, düzensizlikler, kentsel kimliklerin yok olması, çevre sorunları ve diğer gelişmelerle nitelenebilir...

Ülkemiz normal olmayan bir kentleşme süreci yaşamaktadır. Özellikle 1950 yılından sonra kentsel alanlarda yaşayan nüfus artık % 5'lerin üzerinde artmaya başlamıştır. Bu oran 1980-1990 aralığında % 15.1'e yükselmiştir. Bu gelişmelerden sonra bugün kentleşmeyi yalnızca rakamlarla değerlendirmek artık yeterli olmamaktadır. Şimdi kentleşme niteliksel olarak değerlendirilme noktasındadır. Bu bağlamda söz konusu olan kentlerde yaşayan nüfusun artması anlamında kentleşme değil, bu nüfusun kentli değerlerle yaşaması, kentli gibi davranması, yani kentlileşmesidir.

Sözü edilen olağandışı nüfus artışı, doğal olarak konuta olan istemi yükselmiştir. Ülkemizde 15 yıldan beri söylenen şudur: Yüzyılın sonuna kadar kentsel alanlarda 300.000 hektar yeni alanın kentsel kullanıma açılması gerekmektedir. Yani bu kadar arsa üretimi yapılmalıdır. Eğer bu hedefe adım adım yaklaşılmış olsaydı, önümüzde kalan 5 yıllık süre içinde yalnızca 75.000 hektar yeni alanın arsaya dönüştürülmesi gerekecekti. Ancak geçen yıllarda düzenli ve planlı olarak arsa üretimi yapılmadığından sorun önümüzde daha da büyümüş olarak durmaktadır.

Bu baskılar altında olan kentleşmemiz, bugün son derece sağlıklı gelişmektedir. Uygarlığın beşiği olan, demokrasinin vatanı olan kentler, ülkemiz koşullarında, sözü edilen sağlıksızlık ve çarpıklık nedeniyle, demokrasimizi zaman zaman tehdit eder duruma gelmişlerdir. Kentleşmemizin düzen altına alınmasıyla demokrasimizin sağlıklı biçimlenmesi birbirine koşut gelişecektir.

Bugünkü çarpıklığın en önemli nedeni, toprak politikası konusundaki politikasızlıktır. Ülke-bölge-kent düzeyinde birbirini eşgüdümleyen, birbirini destekleyen, birbirini bütünleyen, birbiriyle uyumlu bir toprak politikasının olmaması, kentleşmemizin kontrol dışı ve kaçak gelişmesinin temel nedenidir. Çünkü toprak politikası, toprağın, mekan düzenleme anlamında, optimal kullanılmasıdır.

Bu anlamda toprak politikasının en önemli erekleri; iyeliğin (mülkiyetin) tabana yayılması yoluyla sosyal adaletin gerçekleştirilmesi, yerel yönetimlerin uygun yerde, uygun zamanda ve uygun ederlerle, düzenli arsa üretmesi, toprak spekülasyonunun minimize edilmesi ve kabul edilebilir limitlerde tutulması, sağlıklı kentleşmeyi sağlamak için kamunun arsa stoku yapması olarak sıralanabilir.

Bu açıdan bakıldığında ülkemizde bunlarla bütünüyle ters bir gelişmenin olduğu gözlenmektedir. Kentlerde kendiliğinden ve yasal olmayan gelişmeler olmakta, kamu arazileri işgal edilmekte, rantlar kentlerimizi oraya-buraya çekiştirmekte, ormanlar yapay biçimde temizlenerek açılan yerler orman rejimi dışına çıkarılmakta, kıyılarda inanılmaz bir yağmalama sürmekte, tarım arazileri gelişigüzel yapılaşmaya açılmakta, ortaya çıkan kirli-gürültülü kent ortamlarında insanca sürdürülebilir yaşam olanakları ortadan kalkmaktadır.

Bunlar bir başka politikanın sonuçlarıdır. Bu politikanın temel göstergeleri, gecekondulaşmanın temel nedeni olarak kamunun toprak sahibi olmasının gösterilmesi (bence tamamen tersi, yani gecekondulaşmanın temel nedeni kamunun topraklarının sahibi olamamasıdır), hazinenin topraklarına yalnızca mali kaygılarla yaklaşarak bunları tez elden haraç-mezat satılmaya çalışılması, yalnızca siyasi nedenlerle ve oy kaygılarıyla sık sık imar aflarının çıkarılarak işgücülerin en ucuz biçimde malik olmaları, özel yasalarla (Turizmi Teşvik Yasası, Özelleştirme Yasası v.b.) imar yürütmeliğinin (mevzuatının) delik-deşik edilmesi olarak sıralanabilir.

Ama bu "özel" toprak politikası, olması gereken politika değildir ve bu politikayla genel sorunlar çözülmüş olmamaktadır. Alman kent bilimci Fritz SCHUMACHER'in dediği gibi, "kentleşme, kentsel

toprak politikasıdır.” Bu anlamda, sağlıklı kentleşmeden söz edilen yerde sağlıklı toprak politikası var demektir.

Toprak politikasının önemli bir uygulama aracı olan arsa düzenlemesi yoluyla arsa üretilmesi salt konut alanı üretmek olarak algılanmamalıdır. Arsa üretimi, kentsel mekanın yeniden üretilmesi yoluyla, sağlıklı kentleşmenin gelişiminin denetim altında tutulmasının sağlanmasıdır.

Ama bizde dar anlamıyla arsa üretimi bile düzenli yapılamamaktadır. Dar anlamıyla arsa üretimi, imar planlarının uygulanmasıdır. Ülkemizde nüfusu 10.000'i geçen yerleşme birimlerinde kent planlarının % 100'e varan oranlarda yapıldığı biliniyor. Ancak bu planların bütüncül olarak (18. madde benzeri uygulamalar anlamında) uygulanma oranı olasılıkla (çünkü bu konuda rakam yok) % 5'ler dolayındadır. Ağırlıklı uygulama, isteme bağlı olarak yapılan parsel ölçeğindeki parçacı uygulamalardır. 1984 sonrası dönemde ise, özellikle büyük kentlerde imar planı uygulamalarının yerine ıslah imar planı uygulamaları geçmiştir.

Islah imar planı uygulamaları süreci duracağına benzememektedir. İmar Yasası'nın getirmiş olduğu hisseli arazi satışları ve özel parselasyonlar yasağı bugün delinmiş bulunmaktadır. Özellikle Borçlar Yasası'ndan ve yasalardaki veraset-intikal hükümlerinden yararlanarak bu yasağı delinmekte, hatta hissedarlar bu yasağı delmeye teşvik edilmektedirler. Bunun sonucunda kentin çeperlerinde önlenmeye çalışılan düzensiz yapılaşmalar sürmektedir. Belki de özellikle yerel yönetimlerin arsa üretimi konusundaki politikaları, hissedarları bu sürece zorlamaktadır.

Bütüncül plan uygulamaları yoluyla arsa üretimi konusunda yerel yönetimlerde ortaya çıkan olumsuz tablo şunlardan kaynaklanmaktadır: Konuyla ilgi bilinç yetersizlikleri, finansman sorunları, uygulama konusunda taşınan siyasal kaygılar (uygulamayla iyelerin hoşnut edilememeleri korkusu v.b.), teknik eleman sorunları, uygulama ile altlık yetersizlikleri v.b.

Bunlardan yalnızca finansman boyutuyla ilgili şu söylenmelidir: Yerel yönetimlerde hemşerilere bir şeyler gösterme kaygıları ön plana çıkmaktadır. Kaynakların önemli kısmı kentin makyajına harcanmaktadır. Altyapılardan üst yapılara doğru gelişmesi gereken kentler, bizde tersine üstten alta doğru gelişmektedir. Bu ise kentleşmenin maliyetini artırmaktadır.

Kentin makyajına gösterilen özenin, arsa üretimine de gösterilmesi gerekir. Çünkü arsa üretimi bir altyapı yatırımdır. Ama ne yazık ki, tüm altyapı yatırımları gibi olumlu sonuçları ilk planda göze çarpan bir fiziksel ürün ortaya çıkmamaktadır. Ancak uygulamadan sonraki yapılaşma süreciyle birlikte yararları göze çarpmaktadır. Ama bilinmelidir ki, 1 Km'lik bir bordür düzenlemesine harcanan kaynakla, ciddi plan uygulamaları gerçekleştirilebilir. Kamulaştırmalara harcanan paraların çok azıyla, kamulaştırma ile kazanılan kamusal alanlar kazanıldığı gibi, bölgesel ölçekteki diğer sorunlar da, kamulaştırmadan çok daha kısa sürelerde ve kamulaştırmadan çok daha sancısız biçimde çözülebilir.

Bu gerçekleşme ile yalnızca parsel üretilmiş de olmaz, mekanın yeniden üretilmesinin yanı sıra, iyeler (malikler) arasında hisselilikten gelen sosyal sorunlar da çözümlenerek, uygar bir hemşeri ilişkileri ortamı yaratılması da sağlanmış olur. Eskimiş kadastro altlıklarının ve tapu kütüklerinin yenilenmesi gibi çok olumlu sonuçlar üretilir.

Ülkemizde 11.188.636 hane halkından % 25'inin hiç konutu yoktur. Bu oran Ankara-İstanbul ve İzmir'de daha da yüksektir. 1 konuta sahip olanların oranı, ülke genelinde % 60'tır. Bu oran ise sayılan 3 kentte Türkiye ortalamasının altında, % 45'ler dolayındadır. Buradan konuta, dolayısıyla arsaya olan istemin hem birinci konutlar için hem de ikinci konutlar için sürmekte olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle arsaya olan istemin çeşitlenmesini de önemli bir faktör olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Çeşitlenen arsa istemi karşısında şu da vurgulanmalıdır: Arsa üretimi politikaları, bu çeşitliliğe yanıt vermelidir. Ancak “arsa kimin için üretilmelidir?” sorusunun temel hedefi “orta katmanlar” olarak görülmelidir. Bu toplumsal kategoriye öncelik verilmelidir. Çünkü ülkemizde üst gelir grupları ile alt gelir gruplarının (gecekondulaşmada özellenebilir) önemli bölümü arsa sorununu kendileri

çözmektedirler. Üst gelir gruplarının bir bölümü gelir kategorilerinin kendilerine sağladığı ilişkilerle, alt gelir gruplarının önemli bölümü yasal olmayan yollarla... Yasalara saygılı ve olanakları kısıtlı kesimler ortada kalmaktadırlar. O nedenle çözümlemede bunlar bir önceliğe sahiptirler.

Tam da bu noktada 1996 yılının Haziran ayında İstanbul'da yapılacak bir zirve önem kazanmaktadır. Birleşmiş Milletler HABITAT İnsan Yerleşimleri Konferansı'nın ikincisi İstanbul'da 184 ülkeden 30.000'i aşkın deleguyla toplanacak. Bu zirve yüzyılımızın bu büyüklükteki son zirvesi.

Ülkemizde Toplu Konut İdaresi'nin organizatörlüğünde gerçekleşecek bu zirveye bir Ulusal Rapor sunulacak. Bu raporun ülkemiz gerçeklerini yansıtacak bir nesnellik içinde hazırlanması dileğimizdir. Resmi söylemin dışında bir gerçekçiliğin bu rapora yansıtılması gerekiyor. Sorunlarımızı ve deneyimlerimizi diğer ülkelerin deneyimleriyle paylaşma olanağı doğacak.

Birleşmiş Milletler Örgütü'nün 1974 yılında yayımlanan 7 ciltlik kitaplarında şu saptamalar yer almaktadır: “Toprak üzerindeki mülkiyetten değil, topraktan yararlanmadan söz etmek daha doğru olur”, “Toprak ülkenin doğal kaynağıdır gerçeği benimsenirse, kamunun mülkiyetinde olacak, bu nedenle satılmayacak, kiraya verilecektir”, “Toprak da tarımda ya da kentlerde geliştirilebilir, ancak onun aslı hava ve su gibidir”, “Gelişmekte olan ülkelerde arsa spekülasyonu göstermiştir ki, bundan elde edilen gelirler, spekülasyoncular tarafından, ulusal ekonomiyi destekleyecek alanlara yatırılmamaktadır”...

Ülkemizde, ne yazık ki, canı isteyince uluslararası sözleşmelere atılan imzalara sığınan bir siyaset kültürü yerleşti. Ama yukarıda sıralanan görüşler ülkemizdeki arsa politikasının, toprak politikasının kalın çizgileri olamamıştır. Anayasa'nın 35. maddesi 35 yıldır “toplum yararına mülkiyetten” söz etmesine karşın bu konuda kaç adım atılmıştır? Sevgili hocamız Prof. Fehmi YAVUZ 1984 yılında “Toprak: Doğal Kaynak” başlığıyla yazdığı yazısının bir yerinde, “Hemen tüm geri kalmış ülkelerde toprağa bakış, kasabın kuzuya, koyuna... bakış açısından farksızdır. Bunun kökünden değişmesi, toprağa bir müzisyenin, ressamın, heykeltıraşın kuzuya benzer bir açıdan bakmak, yalnız çıkar bakımından değil, kendimize ve başkalarına saygı yönünden de gereklidir,” diyordu...

Arsa sorunu, toprağa bakışla, onu kullanmaya ve düzenlemeye bakışla doğrudan ilintili bir sorundur. Umarız HABITAT II'de bu bakış açımızı gözden geçirme fırsatı da buluruz...

Bu çerçevede yaklaşıldığında artık bir “master plan yapma” noktasında olduğumuz arsa üretimi konusundaki panelin çerçevesi şöyle oluşmuştur:

- Toprağa bakış açımız, toprak politikamız açısından arsa üretimi
- Arsaya olan istemlerdeki çeşitlilik
- Konunun merkezi ve yerel yönetimler anlamında sahipliliği ve yetki sorunları
- Yasal altlıklar
- Finansman sorunları
- Uygulama bazındaki sorunlar